

Política Pública. Sus orígenes, su relevancia y sus nuevas vertientes.

Entrevista al Doctor Luis F. Aguilar Villanueva

Raúl Hernández Mar¹

Doctor Aguilar ¿cuáles considera que fueron sus principales influencias (profesores o autores) en el marco de su formación académica? (sociología weberiana, administración pública, reforma del Estado, políticas públicas, gestión pública y gobernanza).

Mi formación fue filosófica, marcada por el pensamiento católico (para nada simplón y dogmático, sino riguroso y abierto a los nuevos problemas del conocimiento y de la vida) y por el pensamiento alemán de la posguerra, relacionado con la filosofía existencial, ética, política y la filosofía de la historia. A lo largo de mis años en la Pontificia Universidad Gregoriana de Roma y en la Universidad Eberhard Karls de Tubinga, Alemania, mi interés de conocimiento se fue precisando y orientando hacia la filosofía política y de la historia. A este interés se debe que mi investigación doctoral haya sido sobre la obra de Ernst Bloch, profesor en la Universidad de Tubinga y marxista heterodoxo, que titulé *Dialéctica y Utopía: la filosofía del Aún-No-Ser*.

En razón de mi interés cognoscitivo por lo social y lo político, sentí la necesidad de conocer con mayor precisión el pensamiento social y político moderno, por lo que asistí en Tubinga por dos semestres a un muy buen curso sobre sociología alemana. En ese curso, en 1970 tuvo lugar mi encuentro con Max Weber, cuyas posiciones empataron con mis antecedentes filosóficos de racionalidad, influyeron en mi horizonte de conocimiento y me señalaron un modo de pensar que trata de integrar los enfoques y

¹ Profesor-Investigador del Departamento de Procesos Sociales, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma.

resultados de la filosofía, la sociología y la ciencia política. El resultado final de mis cursos filosóficos y sociológicos, mis investigaciones, mis preguntas, mis aspiraciones y oscilaciones juveniles, fue mi interés cognoscitivo por entender y exigir un orden racional de la historia social y de la sociedad misma y, en consecuencia, por la actividad ordenadora de la política y gobierno. Considero que el orden racional de la vida social y política ha sido el marco, el ambiente y el compromiso de mi trabajo académico.

¿Por qué se interesó en estudiar la disciplina de Política Pública?

Después de haber terminado mi ciclo estrictamente weberiano con la publicación del libro *Weber: la idea de ciencia social* (1988), tuve que plantearme la continuidad de la investigación. Exploré primero el campo de la opinión pública (la vida pública) como expresión y promoción de la racionalidad política y social, pero percibí que el campo era limitado para mi búsqueda, quizá erróneamente. Lo abandoné y encontré meses después la disciplina de Política Pública, cuya intención y programa de conocimiento consistía justamente en fomentar y asegurar la racionalidad de las decisiones directivas del gobierno en la conducción de la sociedad. En esos años, a mitad de los ochentas, en mi naciente interpretación consideraba que la disciplina de Política Pública era la expresión y acción del ordenamiento racional de la sociedad mediante la racionalidad de las decisiones directivas de gobierno. Su programa de conocimiento me era afín y empataba con el mío.

La exigencia de la racionalidad de gobierno no fue solo resultado de un interés cognoscitivo, sino también fue efecto del ambiente de crisis y crispación social vivida en México en los años 80 del pasado siglo, después de la crisis hacendaria de 1982, que motivo las políticas de ajuste, el cambio de modelo de desarrollo y el movimiento de la transición democrática.

El colapso financiero y político del autoritarismo del sistema mexicano había hecho que la sociedad se planteara la cuestión sobre la conducción o la rectoría de sí misma, cuyas fallas institucionales y errores analíticos y decisionales habían provocado el

fracaso directivo y la decadencia económica del país. Más aún, la recomposición del gobierno que llevaba obligadamente a cabo De La Madrid para dar respuesta a la inconformidad social generalizada y que consistió en lanzar el sistema de planeación democrática y dar forma al modo de gobernar mediante planes de desarrollo nacional, estatales, municipales, me parecía un buen propósito para reconstruir la capacidad directiva y ordenadora del gobierno, pero el proyecto no me convencía por varios motivos, particularmente por la resurrección de la idea grandiosa de un plan global nacional de desarrollo, que reproducía la idea también grandiosa de un gobierno protagónico, rector del desarrollo, sin reconocer el escepticismo generalizado en el país sobre la seriedad y capacidad del gobierno presidencial y, peor aún, sin conocer, dominar y listar los instrumentos de análisis y operación que garantizarían la corrección cognoscitiva del plan nacional, su viabilidad operativa y la eficacia-eficiencia del sector público. El proyecto de gobierno por planes manifestaba buena fe, pero una alta politización voluntarista, carente de fundamentación racional suficiente para asegurar la aceptación social y la realización efectiva del “Gran Plan”. Mi preocupación no se centraba en el Estado, sino en la capacidad gubernativa del gobierno, de cuya racionalidad decisoria y operativa dudaba.

Estos fueron los factores que me llevaron a estudiar los objetivos, estructuras, procesos, instrumentos de la disciplina de Política Pública y que se combinaron con la exigencia de democratización del gobierno, puesto que la falta de controles de una presidencia con amplia autonomía decisoria era la raíz de los errores directivos, descalabros financieros e ineficiencia administrativa.

Los vientos soplaron a mi favor cuando supe de un Concurso de Investigación para profesores investigadores en activo al que había convocado la Fundación Fulbright. Me inscribí de inmediato con el proyecto “Historia intelectual americana de la disciplina de Política Pública”. Tuve la suerte de ser favorecido en la selección del concurso y tomé la decisión de ir a realizar la investigación en la Universidad de California en Berkeley, en el *Institute of Governmental Studies*, en 1997 y unos meses de 1998. Ahí me entregué

totalmente al estudio de la disciplina, desde su nacimiento en los años 50 hasta los años 80 del siglo XX.

Desde su punto de vista ¿por qué es relevante en la actualidad estudiar las políticas públicas en México?

Son varios los motivos. Yo destacaré interpretativamente que la democracia en el país ha resuelto algunos o varios problemas importantes en el campo político-institucional de gobernar, como el de la legitimidad política del cargo del gobernante y el de la legalidad de su actuación (a pesar de los escándalos de corrupción). Sin embargo, la democracia, por razones en las que no me quiero detener, y remito a mis escritos recientes, no ha resuelto todavía de manera suficiente el de la capacidad y eficacia de dirección. Y esto vale para el gobierno democrático mexicano y el de otros países, aun los considerados avanzados política y económicamente. Para un gobierno directivamente eficaz se requieren, además de los valores y principios institucionales relacionados con la legalidad, la representatividad y el control de la acción de gobierno, otros factores que rebasan los institucionales, como son los cognoscitivos, los financieros, los organizativos, que siguen otros principios de corrección y validación. En el gobierno democrático, no solo en México, fatiga ser gobierno, director, rector, por defectos de conocimiento, precariedad financiera, capacidad organizativa y, lamentablemente, con frecuencia, por fallas institucionales.

Doctor Aguilar, sin duda usted es considerado el responsable de que el enfoque analítico de las políticas públicas llegará a México y América Latina ¿cuáles han sido, desde su punto de vista, las principales dificultades que encontró para que dicho enfoque permeara en las esferas políticas, administrativas y académicas de nuestro país?

No fueron dificultades del otro mundo y tanto menos agresivas. El término y el concepto de política pública encontró resistencias entre académicos, funcionarios y políticos del país, y me imagino de otros países latinoamericanos, en razón de la cultura política en la que nos habíamos formado, que se caracterizaba por ser una cultura de planes, de presidencialismo autónomo, poderoso y providencial; también una cultura de soberanía y unidad nacional, de revolución popular, de antimperialismo, etcétera. Tengo la impresión de que, a pesar de lo inusitado del concepto, se consideró que iba a ser una moda académica pasajera. El gobierno y la administración pública seguirían adelante según su formato y concepción tradicional. Difícilmente la nueva disciplina cambiaría el arreglo administrativo y el formato establecido de toma de decisiones del gobierno. Sin embargo, el concepto cuestionó puntos centrales del estilo establecido de gobernar. En primer lugar, cuestionó la idea dominante de lo público, cuya generalidad de interés y beneficio era conceptualizada con los términos y conceptos de lo nacional, lo popular, las grandes mayorías o lo gubernamental. No era ni preciso ni dominante ni relevante la distinción entre lo público y lo privado. Tal vez lo público tenía sentido y validez en el ámbito de la enseñanza del derecho, pero no en el ejercicio de la política y del gobierno. En segundo lugar, el concepto de política pública contradecía la idea de plan, la idea de plan rector gubernamental, no obstante que se introdujo la “consulta popular” (no ciudadana, no pública) en la terminología cultural de entonces para denotar que no solo era producto del círculo de gobierno y sus funcionarios.

El concepto de política pública cuestiona la idea de plan, en contra de las reminiscencias del régimen comunista que dirigía por planes centrales e impuestos, porque con buenas razones argumenta que en un Estado liberal-democrático, que reconoce y garantiza libertades (políticas, económicas, intelectuales, organizativas, éticas), no todo puede ni debe ser planificado por el gobierno, con una planificación compulsiva, lo que lo llevaría a caer en una flagrante contradicción con el fundamento institucional y conceptual del Estado.

El gobierno democrático en sociedades libres y abiertas no es ni puede ser un actor omnisciente y omnipotente. A muchos les gustaría que lo fuera y siguiera siendo,

pero no a muchos otros, entre los que me cuento. El gobierno no tiene todo el conocimiento para pronosticar escenarios futuros de la vida social, definir objetivos universales de universal consenso, articularlos jerárquicamente, conocer los procesos causales y los actores e instrumentos que posibilitan su realización, y disponer de todas las capacidades y los recursos necesarios para realizarlos de manera costo-eficiente, sin fallas financieras y administrativas. Una tarea gubernativa, concebida innecesariamente de este modo, no podrá ser gobierno.

La disciplina de Política Pública justamente señala que el gobierno no puede regir una sociedad limitando y liquidando libertades, forzando a aceptar determinadas visiones de gobierno y sociedad, obligando a establecer prioridades de acción colectiva (fuera de las constitucionales), bloqueando decisiones personales que no son socialmente nocivas, induciendo un pensamiento único, etcétera. Hacerlo no es propio de un gobierno de leyes ni un gobierno de derechos ciudadanos y, en consecuencia, no es un gobierno de naturaleza pública. El gobierno debe centrar su acción en aquellos asuntos o problemas que son realmente públicos, que puede argumentarse robustamente que son de naturaleza e interés público, y debe involucrarse en su atención mediante leyes, políticas, servicios, recursos, infraestructura. En contraste, no tiene por qué involucrarse en numerosos objetivos y acciones que no son públicos y deben ser responsabilidad de las decisiones y acciones de los privados y las organizaciones sociales. El gobierno debe intervenir mediante regulaciones y políticas solo cuando existe evidencia de que los efectos de las acciones de los particulares generan consecuencias que afectan al conjunto de la sociedad o a sectores vulnerables.

En suma, la Política Pública es un modo de pensar y actuar gubernativo desde la premisa de un gobierno liberal-democrático o social-democrático limitado. Recordar y exigir este principio ha sido el atractivo de la disciplina de Política Pública y de su relevancia actual. El democrático es un gobierno limitado en su poder por leyes y derechos, por las atribuciones y facultades de otros poderes públicos, por la opinión pública y por la organización de los ciudadanos; es, asimismo, limitado en su información y conocimiento de la realidad, limitado en recursos (materiales, humanos, financieros,

etcétera), limitado en autoridad moral y credibilidad discursiva. El concepto de los límites del gobierno conduce a otra manera de entenderlo, ejercerlo y ejecutarlo mediante políticas públicas. Hoy se habla de gobierno abierto, de nueva gobernanza, de gobierno distribuido, asociado.

Doctor Aguilar ¿por qué la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) se convirtió en un espacio propicio para crear una escuela de pensamiento en Política Pública en México?

Considero que se debe a que, cuando regresé a México, me interesaba presentar, explicar, debatir y consensuar los principios, objetivos, conceptos y métodos de la disciplina y, dado que tenía relaciones de aprecio y amistad con varios de los colegas que estaban en el Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco (Canto, Valenti, Bazúa, Moreno y después Vergara, Cardozo), pude convencerlos que abriéramos un seminario de lectura y discusión sobre el tema de políticas públicas. A lo largo de varios meses nos reunimos y fue creciendo un conocimiento colectivo y llegamos a la decisión de que era conveniente, factible e innovador abrir la Maestría en Política Pública, la primera en una universidad pública. Digo esto porque el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), en 1987 o 1988, había inaugurado la primera maestría, aunque tenía un enfoque predominantemente económico de costo-efectividad y equilibrio financiero. Esa maestría ha sido clausurada en años pasados. En cambio, el programa de maestría de la UAM fue desde su origen multidisciplinario y con una perspectiva de análisis integral de la política pública, puesto que además del análisis económico (costo-beneficio, costo-efectividad, cuidado del equilibrio financiero, precios públicos, etcétera), estaba presente la perspectiva institucional de la corrección y reforma legal, la perspectiva administrativa de la factibilidad de la implementación de las políticas, la perspectiva de la factibilidad política y la perspectiva intergubernamental, por cuanto hay asuntos públicos que son gobernables solo mediante la concurrencia, coordinación y cooperación de gobiernos.

¿Cuáles considera usted que son los centros o espacios más influyentes en los debates contemporáneos de políticas públicas?

En los años noventa la disciplina de Política Pública se desarrollaba exclusivamente en Estados Unidos. Ni en Europa ni en el Reino Unido había especialistas en políticas públicas (con excepción de Gian Domenico Majone, que se había formado en Berkeley y había enseñado por muchos años en Estados Unidos) ni en América Latina. Lentamente los gobiernos y los académicos de los países europeos y latinoamericanos, por causa de las crisis financieras y políticas de sus Estados sociales y por las complejidades del proceso de gobierno ante el cambio económico y social de sus sociedades, fueron prestando mayor atención al gobierno más que al Estado, mayor atención al proceso de gobernar que al rol y cargo del gobernante, y dejaron de pensar la eficacia directiva del gobierno desde la perspectiva de la administración pública, que era el enfoque tradicional, vigente hasta la fecha. Descubrieron también que no habían desarrollado conceptos, problemáticas, instrumentos metodológicos y técnicos para estudiar el proceso de análisis, decisión e implementación de políticas, mejorar su calidad y asegurar su eficacia-eficiencia. Fue así que en los últimos quince o veinte años han ido surgiendo programas de políticas públicas por todo el mundo, con diferentes enfoques y diferentes orientaciones temáticas.

No quiero entrar en detalle, pero el estudio de la disciplina de Política Pública se ha vuelto algo muy diferenciado, con muchos objetivos y variados enfoques que se han distanciado del enfoque inicial fundador que consiste en el compromiso cognoscitivo para asegurar la corrección y eficacia de las decisiones de políticas, que se sustenta en el conocimiento causal de los hechos naturales y sociales y en el conocimiento de la asignación racional de recursos. De nuevo, el orden racional de gobierno para fomentar el orden de la sociedad.

En Estados Unidos, los centros influyentes siguen siendo los de las universidades de Berkeley, Columbia, Chicago, Duke, Harvard, Pittsburgh y Austin, donde se han formado numerosos académicos mexicanos cuyos aportes a la academia y en la profesión

de funcionarios públicos ha sido relevante. Valoro mucho los actuales desarrollos de la escuela holandesa, con la *Erasmus University* de Rotterdam a la cabeza, cuyos profesores son para mí una referencia en este momento.

Doctor Aguilar, la reinterpretación que realiza en los estudios introductorios de las antologías compiladas por usted, en definitiva, constituye el elemento que las convierte en una de las obras intelectuales más influyentes en las últimas décadas. A 23 años de su publicación ¿cuáles son los debates contemporáneos y qué nuevas discusiones deberían de incluirse pensando en el futuro de la Políticas Pública como disciplina?

Agradezco tus palabras que son para mí motivadoras a esta altura de mi vida. Son muchos los temas de vanguardia. Enumero rápidamente algunos. El primero consiste en la reivindicación y fortalecimiento de la naturaleza pública de las políticas, lo cual institucional y realmente significa o debe significar que la política pública es o ha de ser la obra conjunta de la autoridad pública y del público ciudadano en la definición de los problemas públicos, en la decisión de las políticas para abordarlos y tratar de resolverlos o controlarlos, y en la implementación y evaluación de sus resultados. La exigencia de una mayor incidencia de la reflexión y propuesta ciudadana en la definición de los problemas, de la agenda de gobierno y de la elaboración de las políticas es algo que ya está en movimiento y está llamado a crecer y afirmarse. Sin embargo, no se puede ocultar que hay numerosas prácticas de la participación ciudadana que deben ser depuradas y reguladas, dado que no toda participación de los ciudadanos es genuinamente ciudadana, de real naturaleza pública y de genuino interés público, por los particularismos, oportunismos y ventajismos que acompañan a las movilizaciones ciudadanas en varias circunstancias y varios asuntos.

Un segundo tema fundamental es la consideración de que la política pública es expresión, momento y acción de un proceso de gobierno, de una gobernanza. Hay que ubicar el análisis, la decisión y la implementación de una política determinada en el marco mayor del proceso de gobernar, que es de mayor extensión y mayor complejidad.

Actualmente hay una tendencia peligrosa a centrarse en la particularidad de una política y a no ver las conexiones del problema público que se quiere abordar con otros problemas públicos ni a tomar en serio las interacciones y la coordinación que una política tiene con otras. Con incomodidad observo que cada vez más el análisis de las políticas ve los árboles y no el bosque de la complejidad de la vida pública democrática, de la sociedad, de la gobernanza.

En este tema el estilo de gobernar contemporáneo en muchos asuntos públicos, denominado “nueva gobernanza”, parte de la premisa correcta de que en muchos asuntos el gobierno es insuficiente para abordarlos y resolverlos, pues no posee los poderes, facultades, recursos, conocimientos, autoridad, que se requieren para poder gobernarlos. Por consiguiente, necesita las capacidades y recursos que la sociedad posee, requiere de su colaboración, asociación y compromiso. Hay numerosos asuntos vitales públicos que solo podrán ser exitosamente tratados, gobernados, encauzados y controlados mediante la coproducción, coautoría, cooperación, compromiso y corresponsabilidad de la autoridad pública y de la ciudadanía, del actor gubernamental y de los actores económicos, sociales e intelectuales de la sociedad. Se reafirma la naturaleza pública del gobierno y de la política pública.

Otro tema que merece atención es reconocer y aceptar que en la situación contemporánea, por causa de los cambios económicos (globalización, dominio del capital financiero, internacionalización de las cadenas de valor, economía del conocimiento), los cambios tecnológicos en curso (conectividad, digitalización, automatización, robotización), los cambios comportamentales de personas y grupos, los asuntos públicos se han vuelto muy complejos. Son asuntos multidimensionales en su composición, multifactoriales en su origen y evolución (muchas líneas o cadenas causales), y transterritoriales, por lo que un solo gobierno es incapaz e impotente para atenderlos, carece de capacidades y recursos.

Ha crecido entonces la importancia de las relaciones intergubernamentales (intermunicipales, interestatales, internacionales), que implica mejorar las instituciones y prácticas de la concurrencia, la coordinación, la cooperación entre los gobiernos, así

como ha crecido la importancia de la concurrencia y coordinación gubernamental-social. Vivimos cada vez más en un mundo interdependiente, interrelacionado, interconectado. Pensemos en los problemas ambientales, pero también en los de seguridad, migración, salud, etcétera.

Esta situación obliga a abandonar el análisis de políticas centrado en la acción de un gobierno territorial particular, que atiende un problema particular de baja complejidad. Las cosas ya no son así. Por tanto, el análisis y diseño de una política pública, para que esta sea apropiada y eficaz, deberá tomar en serio la alta complejidad de los problemas públicos actuales y deberá aprender a analizar y diseñar políticas complejas, en el sentido de que incluyen o contemplan la acción de las varias organizaciones de un gobierno, la acción de varios gobiernos y naciones, y la acción de varios gobiernos y organizaciones de la sociedad económica y civil (local, nacional, mundial) que han de participar en la atención del asunto público con el fin de poder gobernarlo y encaminar su solución. Hoy nos dirigimos hacia procesos de gobierno más agregados e integrados intergubernamental e internacionalmente, que exigen políticas públicas con acciones más integradas y agregadas intergubernamental e internacionalmente y con mayor asociación gubernamental-social. Desde luego, hay otros temas de vanguardia a considerar al compás del curso acelerado del cambio social actual; he llamado la atención sobre estos tres temas.